

DOI: <http://dx.doi.org/10.17058/barbaroi.v0i0.7444>

## DIREITO A MORADIA E INCLUSÃO SOCIAL: ASPECTOS POSITIVOS E NEGATIVOS DO "PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA"<sup>1</sup>



**Jordana Laís Desordi**

*Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – UNIJUI – Brasil*

**Bianca Strücker**

*Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – UNIJUI – Brasil*



### Resumo

O presente artigo pretende analisar aspectos conceituais e doutrinários referentes ao direito à moradia e à inclusão social, fazendo referência aos aspectos positivos e negativos do programa habitacional brasileiro “Minha Casa Minha Vida” (PMCMV). A pesquisa dá ênfase ao PMCMV, momento em que é analisada a legislação que cria e institui o Programa em suas duas versões existentes até este momento. Destaca-se, ainda, os reflexos que o programa causou ao proporcionar o acesso do indivíduo a sua moradia e a consequente inclusão social.

**Palavras - chave:** Direito à moradia. Inclusão social. Programa Habitacional Minha Minha Vida.

### Introdução

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88) apresenta a dignidade da pessoa humana como um dos seus fundamentos basilares, núcleo central que espraia seu conteúdo por todo o texto constitucional. Reconhece-se, então, que na atualidade a preocupação existente está relacionada, fundamentalmente, com os direitos sociais, em especial, o direito à moradia e habitação, que se constitui numa das necessidades mais básicas do ser humano, bem como um direito humano universal e essencial para a sobrevivência digna. Esse núcleo central possibilita que o Estado aja como garantidor desse princípio, buscando efetivação dos direitos de cidadania.

---

<sup>1</sup> Trabalho realizado no 10º semestre letivo do Curso de Direito da UNIJUI, orientado pela Msc Eloisa Nair de Andrade Argerich.

A partir desse viés pode-se afirmar que a moradia e a habitação figuram no rol dos direitos sociais fundamentais, constituindo-se em condições indispensáveis para a formação de uma sociedade menos desigual e mais inclusiva. Importa, contudo, reconhecer a necessidade de o Estado promover políticas públicas com o objetivo de gerar a igualdade de oportunidades que, por sua vez, acabam gerando a igualdade material.

Objetiva-se, assim, com este artigo, demonstrar que o “Programa Minha Casa Minha Vida” proporciona proteção especial à significativa parcela da sociedade que vive em situação de desvantagem social, podendo se tornar um diferencial no aspecto da inclusão social e no exercício da cidadania.

Para melhor compreensão do tema, a pesquisa destaca os principais desafios enfrentados pelo Governo Federal para a implantação do Programa “Minha Casa Minha Vida”. Partindo desse aspecto, pretende-se realizar uma análise do referido Programa Habitacional a fim de demonstrar que o Estado brasileiro está cumprindo com o estabelecido na Constituição Federal ao prever a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a promoção do bem de todos, bem como a redução das desigualdades sociais com vistas à valorização do ser humano e de sua dignidade.

Diante desse fato, a política habitacional do PMCMV surge de maneira destacada no cenário brasileiro, e tem como um dos seus objetivos minimizar os problemas sociais referentes à moradia. Ademais, visa possibilitar a inclusão social aos menos favorecidos, a fim de lhes garantir recursos necessários para aquisição de uma unidade habitacional.

## **1 Direito à moradia e inclusão social**

Um dos fundamentos basilares do Estado Democrático de Direito é o princípio da dignidade da pessoa humana, amparado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88). Nesse contexto, a moradia digna reflete a inclusão social, e constitui-se numa preocupação constante para o Estado.

A moradia e a habitação digna são direitos sociais fundamentais, e condições indispensáveis à formação de uma sociedade igualitária. Se não houver, contudo, a conscientização do governo e das autoridades no sentido de tomar as devidas medidas, a sociedade não se desenvolve e a população acaba sendo prejudicada. O princípio fundamental

consagrado pela CF/88 da dignidade da pessoa humana provoca uma reflexão que induz à elaboração deste estudo.

É inegável que a CF/88 representa um marco na implantação dos Direitos Sociais como um direito fundamental. Esses fazem referência ao direito à saúde, educação e *moradia*, entre outros, imprescindíveis para uma existência com um mínimo de dignidade.

A partir desse enfoque destaca-se que serão abordados neste artigo aspectos referentes ao significado de moradia e habitação no âmbito da CF/88 e o seu reconhecimento como uma conquista sociopolítica e uma garantia constitucional. Não se pode deixar de mencionar ainda, que o estudo examina a importância da moradia digna para que ocorra a inclusão social de todos os cidadãos.

É inegável que os direitos sociais assumem um relevante papel político-ideológico na medida em que são aqueles que o Estado tem o dever de efetivar, mediante políticas públicas, relacionando-se com a saúde, a educação, a alimentação, a moradia, entre outros.

Observa-se, assim, que esses direitos vêm prescritos no art. 6º da CF/88, que declara o seguinte. “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a *moradia*, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados.” (grifo nosso).

Essa afirmação sugere que os direitos sociais pertencentes à segunda dimensão são particularmente dependentes da atuação do Poder Público, por meio das políticas públicas nas áreas mais vulneráveis e, muitas vezes, a sua efetivação ocorre mediante a intervenção do Poder Judiciário.

É desnecessário, portanto, a discussão quanto ao fato de a moradia ser um direito fundamental, já que essa garantia está concretizada e positivada no Direito Constitucional brasileiro, porém é imprescindível que se entenda o seu significado no contexto constitucional e as características para melhor entender a dinâmica do projeto político estabelecido pelo Governo Federal, bem como a implantação da política habitacional geradora de igualdade na construção da cidadania.

Desta forma, há a necessidade de explicitar o termo *moradia*, o qual tem sido objeto de questionamentos no campo jurídico e econômico, bem como no campo sociopolítico. A conceituação proporcionará a compreensão do tema *direito à moradia e inclusão social*, além dos aspectos positivos e negativos do Programa Minha Casa Minha Vida.

Para uma melhor compreensão do tema e com o intuito de facilitar a posterior discussão da relação existente entre o direito à moradia e habitação e a inclusão social é preciso verificar se ambos têm o mesmo significado ou se são expressões diferentes.

A conceituação dos termos *habitação* e *moradia*, portanto, são fundamentais para a compreensão desse direito social, que é inerente à condição do ser humano, haja vista que este necessita de um *habitat* para se considerar seguro e com dignidade.

Sérgio Iglesias Nunes de Souza (2004, p. 60, 159) assim se manifesta a respeito:

Logo, o direito à moradia é concebido como inerente ao ser humano, que faz jus à sua morada, ao seu local, a sua pousada, enfim ao seu *habitat*. A moradia constitui-se como essência do indivíduo de modo que sem ela a existência digna de outros direitos, como o direito à vida e à própria liberdade, não é exercida de forma satisfatória e plena.

Certamente que a moradia é um dos primeiros direitos que deve ser considerado na vida de uma pessoa, pois um lugar para viver configura-se como fundamental para o exercício dos demais direitos.

Conforme o *Dicionário Online de Português* (2014), moradia é uma “designação comum de habitação, morada, casa.” Essa conceituação implica necessariamente no direito à habitação, pois reconhecidamente ambos estão interligados. Isto porque o direito à habitação concretiza o direito à moradia consagrado pelo texto constitucional, e se moradia pode ser considerada habitação, obviamente que o direito à habitação compreende o exercício daquele direito.

Logo, Souza (2004, p. 43-45, grifos do autor) ressalta que:

A moradia consiste em bem irrenunciável da pessoa natural, indissociável de sua vontade e indisponível, que permite a fixação em lugar determinado, não só no físico, como também a fixação dos seus interesses naturais da vida cotidiana, exercendo-se de forma definitiva pelo indivíduo e, secundariamente, recai o seu exercício em qualquer pouso ou local, mas sendo objeto de direito e protegido juridicamente. O bem da “moradia” é inerente à pessoa e independe de objeto físico para a sua existência e proteção jurídica. Para nós “moradia” é elemento essencial do ser humano e um bem extrapatrimonial. “Residência” é o simples local onde se encontraria o indivíduo. E a “habitação” é o exercício efetivo da “moradia” sobre determinado bem imóvel. Assim, “a moradia” é uma situação de direito reconhecida pelo ordenamento jurídico, assim como ocorreu com o domicílio em relação à residência, na interpretação mencionada por Washington de Barros Monteiro. Dessa forma, moradia também é uma qualificação legal reconhecida como direito inerente a todo o ser humano, notadamente, em face da natureza de direito essencial referente à personalidade humana.

Nessa linha de entendimento fica evidente que a moradia é indispensável a todo ser humano para que consiga realizar-se com plenitude. Não interessa se a moradia é própria ou locada, pois todas as pessoas necessitam de um teto para sobreviver e manter um mínimo de dignidade. O que se entende por habitação é que, muitas vezes, o termo é confundido com o direito à moradia. O autor supracitado lembra que:

[...] a noção de “habitação” tem como prisma uma relação puramente de fato, sendo o local em que a pessoa permanece, acidentalmente. A habitação poderá ser conceituada, inicialmente como a permissão conferida a alguém para fixar-se em um lugar determinado, para atender aos seus interesses naturais da vida cotidiana, mas de forma temporária ou acidental, tratando-se de uma relação de fato entre sujeito e coisa, sendo objeto de direito. (SOUZA, 2004, p. 43, grifo do autor).

Deve-se ter cuidado ao se fazer referência ao direito à moradia e habitação, haja vista que aquela se relaciona com algo permanente, duradouro, enquanto esta é algo que não perdura para sempre, embora um não exista sem o outro.

Confirma-se, assim, que há algumas características que diferenciam moradia de habitação, mas no fundo o que se quer dizer é que todos têm a necessidade de ter um abrigo, de viver em algum lugar que lhes dê segurança e bem-estar, projetando-se em vários aspectos da vida da pessoa.

Constata-se, portanto, que não é uma tarefa fácil conceituar moradia e habitação porque ambos podem ser entendidos em sentidos diferentes e opostos, ou ainda como sinônimos. Assim, pode-se afirmar que “[...] tanto o direito à moradia como o de habitação, conforme a finalidade da lei que os define ou o direito que os declara, têm como elemento conceitual a preservação e o exercício do direito de ficar, de viver, ou de morar.” (SOUZA, 2004, p. 126).

Reconhece-se que o direito à moradia e habitação consagrados e reconhecidos no texto Constitucional representa não só uma conquista da sociedade brasileira, mas, principalmente, o reconhecimento do Estado de que políticas públicas são necessárias e indispensáveis para que ocorra a inclusão social daqueles que lutam pela sua sobrevivência e, muitas vezes, não conseguem ter o mínimo existencial para viver com dignidade.

Convém sublinhar que não se pretende esgotar o conceito de dignidade da pessoa humana, mas sim, demonstrar que esse princípio é inerente à condição humana e faz parte do conteúdo essencial para a sobrevivência, incluindo-se a *moradia* como uma prestação material indispensável para consecução dos direitos sociais.

Desta forma, o entendimento do que significa o direito à moradia no contexto constitucional é fundamental para melhor compreender a dinâmica do projeto político

estabelecido pelo Governo Federal, bem como a implantação da política habitacional geradora de igualdade na construção da cidadania.

Ainda, há necessidade de continuar explicitando o termo *moradia* que tem sido objeto de questionamentos no campo jurídico e econômico, bem como no campo sociopolítico. Isso possibilitará a compreensão do tema Direito à moradia e inclusão social, bem como os aspectos positivos e negativos do Programa Minha Casa Minha Vida, que será abordado no segundo capítulo deste estudo.

É preciso verificar a relação existente entre o direito à moradia e habitação e a inclusão social com o intuito de facilitar a posterior discussão sobre o Programa Minha Casa Minha Vida. Uma existência digna tem como condição não apenas os direitos à saúde, educação, lazer, segurança, mas à moradia, que compõe as capacidades básicas para uma qualidade de vida adequada.

Segundo Cordeiro (2012, p. 125), pode-se afirmar que:

À luz desta linha teórica, pode-se dizer que levar uma vida digna significa ter este conjunto de capacidades básicas. Como decorrência, o mínimo existencial deve contemplar os meios que assegurem aos indivíduos, no contexto da sociedade em que vivem, essas capacidades, ou seja, que lhes propiciem realizar, caso assim o desejem, as, funcionalidades correspondentes.

Essas capacidades básicas correspondem às necessidades humanas necessárias para que o ser humano possa sentir-se inserido na sociedade, pois dizem respeito ao mínimo existencial que lhe garante condições para sobreviver, sendo a *moradia* uma dessas necessidades.

Percebe-se que não há como deixar de relacionar moradia com direito às necessidades básicas do ser humano. Por isso, Paulo Gilberto Cogo Leivas (2006, p.126, grifo nosso) tem a seguinte posição sobre o assunto:

[...] o mínimo existencial corresponde ao direito às necessidades humanas intermediárias, o que compreende a necessidade de vida física, como alimentação, vestuário, **moradia**, assistência à saúde, etc. (mínimo existencial físico) e necessidade espiritual-cultural, como educação, sociabilidade, etc. (mínimo existencial cultural).

De fato, o mínimo existencial representa a redução da desigualdade. Nesse sentido, manifesta-se Souza (2004, p. 159-60, grifo do autor), afirmando que:

Logo, o direito à moradia é concebido como inerente ao ser humano, que faz jus à sua morada, ao seu local, a sua pousada, enfim ao seu *habitat*. A moradia constitui-se como essência do indivíduo de modo que sem ela a existência digna de outros direitos

como o direito à vida e a própria liberdade, não é exercida de forma satisfatória e plena.

Certamente que a moradia é um dos primeiros direitos que devem ser considerados na vida de uma pessoa, pois ter um lugar para viver configura-se como fundamental para o exercício dos demais direitos.

Antes de prosseguir, é interessante esclarecer que o texto constitucional apresenta dispositivos que garantem o direito à moradia como prestacional e positivo, que exige do Estado uma tomada de decisão para sua concretização e eficácia, mas não serão analisados e apenas citados para demonstrar que o governo está cumprindo com o que está consignado constitucionalmente.

Não pairam dúvidas sobre a importância do direito à moradia e habitação, considerados bens necessários ao desempenho adequado e pleno das capacidades básicas que fazem parte do conteúdo do mínimo existencial.

Neste contexto, citam-se os dispositivos constitucionais relativos ao direito à moradia e habitação. A CF/88 prevê o direito à moradia em diferentes artigos e em diversos enfoques, como se pode visualizar no art. 183 da Carta Magna, *in verbis*:

Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel rural ou urbano.

O artigo claramente expõe que a intenção do legislador constituinte originário, quando da elaboração do texto constitucional, era resguardar os direitos à moradia e habitação daqueles que são hipossuficientes, pois quem detém, para si e sua família, um imóvel de pequenas proporções deve ser considerado.

Convém consignar, ainda, que a CF/88 inscreve nos artigos 1º, 6º, 18, 23 (parágrafo IX), 24 (parágrafo I), 30 (parágrafos I, II, V e VIII) e 182, aspectos referentes à obrigação de garantir o direito à moradia, seja por meio de políticas públicas ou da garantia de que haverá regularização fundiária para evitar que a desigualdade existente entre os cidadãos se torne cada vez maior..

Em função da sua importância, o tema passou a ser abordado e tratado na Lei Maior e também em diversas legislações esparsas. Em razão disso, o Estado passou a ser elemento fundamental na sua efetivação, sendo, inclusive, responsabilizado pela sua garantia a todo e qualquer cidadão brasileiro.

Sendo dever do Estado garantir o direito à moradia, conclui-se que a relevância da efetivação desse direito parte do princípio da dignidade da pessoa humana e aliado ao princípio da eficiência e da transparência que, se não aplicados adequadamente, pode responsabilizar o Estado por omissão. A seguir pretende-se abordar aspectos referentes à responsabilidade do Estado em relação ao direito à moradia e sua eficácia a partir do Governo Lula.

Partindo dessa postura referente às políticas públicas, não se pode deixar de mencionar que foi a partir de 2003, no Governo Lula, que a construção de moradias para pessoas de baixa renda passou a fazer parte da agenda política, inclusive com a construção de uma política habitacional estável e aparentemente sólida (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2014).

Nesse sentido, pode-se afirmar que “a implementação de uma política habitacional regida por uma lógica empresarial trouxe reflexos diferenciados para a construção do espaço urbano, assim como para a eficácia da política de habitação como mecanismo e redução das desigualdades.” (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2014). Evidencia-se, portanto, a necessidade da instituição de políticas públicas voltadas a garantia da moradia, como forma de inclusão social de cada indivíduo.

## **2 Programa habitacional “minha casa minha vida” (pmcmv): lei 11.977/2009**

Mesmo com as mais variadas políticas públicas na área social, que cuidam da questão habitacional no Brasil, o Estado tem demonstrado sua incapacidade para tratar de maneira satisfatória os trabalhos relacionados com o atendimento da população de baixa renda, contribuindo para o alto déficit habitacional.

Por outro lado, não se pode negar que a questão habitacional foi alavancada com o início do Governo Lula (PT), que “passa a viabilizar um processo de mudança na área, como, por exemplo, a criação de um novo Ministério (Ministério das Cidades), alteração na regulamentação do setor, além de programas com metas maiores àquelas já encontradas no país.” (ROMAGNOLI, 2012, p. vii).

Partindo desse pressuposto, realiza-se uma análise do Programa Habitacional Minha Casa Minha Vida (PMCMV) para demonstrar que o Estado brasileiro está cumprindo com o estabelecido na Constituição Federal quando, entre seus objetivos fundamentais, prevê a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a promoção do bem de todos, bem como a redução das desigualdades sociais com vistas à valorização do ser humano e de sua dignidade.



Aborda-se, também, a Lei n. 11.977/2009 para verificar como ocorre a regularização fundiária, os avanços e retrocessos nessa área, os reflexos do Programa Minha Casa Minha Vida no desenvolvimento das cidades e a implantação do Programa Habitacional Rural.

Com base na referida norma, constata-se que a finalidade do PMCMV nada mais é do que a criação de mecanismos de incentivo à produção e aquisição de moradias ou requalificação e reforma de habitações situadas no meio urbano e rural para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil seiscentos e cinquenta reais). Desta forma, o PMCMV se subdivide em duas categorias, quais sejam: I – o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU); II – o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR).

Todavia, para que as famílias possam ser contempladas com os benefícios trazidos pelo programa, faz-se necessário o preenchimento de alguns requisitos elencados pelo art. 3º da Lei nº 11.977/09, entre eles, a comprovação de que o interessado integra família com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil seiscentos e cinquenta reais); atendimento as famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas; atendimento às famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar e atendimento às famílias de que façam parte pessoas com deficiência.

Além dos requisitos supra-abordados, para a implementação de empreendimentos referentes ao Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) deverá ser observada a localização do terreno na malha urbana ou em área de expansão que atenda os requisitos estabelecidos pelo Poder Executivo Federal, bem como o respectivo Plano Diretor, quando existente. Ainda, exige-se a adequação ambiental do projeto; a infra-estrutura básica que inclua vias de acesso, iluminação pública e solução de esgotamento sanitário e de drenagem de águas pluviais que permitam ligações domiciliares de abastecimento de água e de energia elétrica; e a existência ou compromisso do poder público local para instalação ou ampliação dos equipamentos e serviços relacionados à educação, saúde, lazer e transporte público, nos termos do art. 5º da Lei nº 11.977/09.

Nesse sentido, deve-se mencionar que as políticas públicas voltadas à inclusão social surgem com o objetivo de minimizar as dificuldades encontradas pelas famílias para aquisição da própria moradia. Emana daí a necessidade de um programa social que se preocupa com a dignidade das famílias e com o estímulo a novos empregos e investimentos no setor da construção.

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) é uma política habitacional no Brasil, lançada pelo Governo Federal brasileiro em março de 2009, com a finalidade de “criar

mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais com as famílias com renda de até 10 salários mínimos”<sup>2</sup> (art. 1º da Lei 12.424/2011).

É importante referir que essa ação é muito importante para a construção da cidadania daqueles cidadãos que ainda se encontram em situação precária, sem o mínimo existencial para sua sobrevivência.

Diante desse fato, a política habitacional do PMCMV, implementada no governo Lula, surge de maneira destacada no cenário brasileiro. Um dos seus objetivos é minimizar os problemas sociais referentes à moradia e, desta forma, possibilitar aos menos favorecidos a inclusão social e garantir-lhes recursos necessários para aquisição de uma unidade habitacional.

Não se pode negar que as políticas habitacionais implementadas pelo Partido dos Trabalhadores (PT) se apresentam como uma solução para o atendimento das demandas relativas à falta de moradias. Isso comprova que uma das alternativas para propiciar não só a inclusão social dos atingidos pelo PMCMV, mas principalmente dar-lhes dignidade própria, constitui-se pressuposto inafastável para a vida digna (LEDUR, 2009).

Observa-se que a Lei 12.424/2011 possui como uma de suas metas incentivar a aquisição de unidades habitacionais novas ou reformadas para maior número possível de famílias, tanto na área urbana quanto rural.

Acrescenta-se, ainda, que o art. 1º da Lei nº 12.424/2011 traz também como meta a requalificação de imóveis urbanos, qual seja, “a aquisição de imóveis conjugada com a execução de obras e serviços voltados à recuperação e ocupação para fins habitacionais, admitida ainda a execução de obras e serviços necessários à modificação de uso.” Isso significa que o Poder Executivo federal pretende atingir com esse programa um grupo maior de pessoas e também de tipos de imóveis, ou seja, novos ou requalificados.

Além dessas metas, a referida Lei apresenta ainda outra que se qualifica como fundamental para o atendimento da política habitacional, descrita nos §§ 3º e 4º do *caput* do art. 1º da citada lei. Em seu bojo possibilita aos Estados, Municípios e Distrito Federal, a fixação de outros critérios de seleção de beneficiários do PMCMV, desde que aprovados pelos conselhos locais. Salienta-se, ainda, que a prioridade é o atendimento às famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas; e às famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar ou com pessoas portadoras de deficiência.

---

<sup>2</sup> Salário mínimo vigente na época.

Essa política habitacional realmente vem ao encontro do estabelecido no texto constitucional quando reconhece que os hipossuficientes precisam ser inseridos de alguma forma na sociedade a fim de evitar a discriminação e a desigualdade social. Isso passa, necessariamente, pela aquisição de uma unidade habitacional, uma vez que traz ao ser humano segurança e bem estar social. Ledur (2009, p. 206) lembra que “a segurança é, ao lado de outros, um dos valores a ser assegurado pelo Estado Democrático consoante preâmbulo da Constituição brasileira”, justificando-se o desenvolvimento das políticas públicas.

Enfim, o que pode ser afirmado com relação aos objetivos e metas estabelecidos pelo PMCMV é que as ações políticas desenvolvidas nessa área são de extrema importância para a consolidação da cidadania, mas não se pode deixar de observar que apresenta implicações positivas e negativas no âmbito social.

Conforme se abstrai do art. 1º da Lei nº 11.977/2009, o Programa “Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV) tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais), dentre outros subprogramas. Não se pode, contudo, deixar de mencionar que:

Quando o programa Minha Casa, Minha Vida, do governo federal, foi lançado, ele tinha como meta construir 1 milhão de moradias, divididas em três grandes grupos. O primeiro inclui as moradias para famílias de baixa renda que ganham entre 0 e 3 salários mínimos por mês. Para este grupo, que concentra quase 90% do déficit habitacional, estavam previstos R\$ 16 bilhões para a construção de 400 mil moradias. Para o segundo grupo, que inclui as famílias com renda mensal entre 3 e 6 salários mínimos, estavam também previstas 400 mil unidades habitacionais. E, por fim, o grupo que inclui as famílias com renda mensal entre 6 e 10 salários mínimos, para o qual estavam previstas 200 mil unidades, completando a meta de 1 milhão. (ROLNIK, 2010).

Essa é uma questão a ser considerada porque o que está ocorrendo nos grandes centros é a comercialização dos terrenos, que atingiu patamares muito elevados, e dificulta o atendimento do PMCMV, tornando as construções muito dispendiosas, uma vez que precisam atender as exigências da lei.

O Programa Habitacional “Minha Casa Minha Vida” não apresenta, contudo, apenas aspectos positivos, ele também traz pontos negativos. Assim, o Programa Habitacional vigente no Brasil, assim como os demais do mundo, tem o objetivo de acelerar o crescimento do setor da construção civil. E, como já foram construídas milhares de casas, os investimentos para as construtoras ocorreram em grande escala, o que também gerou diversos empregos para a população (CARDOSO, 2012).

O autor destaca, ainda, que o Programa “Minha Casa Minha Vida” traz consigo o problema do pré-requisito, isto é:

Existe o problema do pré-requisito essencial para que o Programa funcione, pois somente atua em cidades que tenha população com mais de 50 mil habitantes. Essa limitação faz e fará com que a população urbana das grandes e médias cidades aumente, visto que famílias de cidades pequenas, para se livrar do fardo do aluguel no orçamento, optarão pela migração, fazendo com que proporcionalmente também cresça o desemprego dessas grandes e médias cidades, visto que não haverá vagas de emprego para todos os imigrantes. Ao deslocar a população mais carente para as grandes e médias cidades em suas regiões mais pobres, cria-se uma massa de desempregados, cuja falta de garantia de emprego perto da habitação figura como violação à dignidade da pessoa humana, pois todo cidadão necessita de um trabalho remunerado que lhe proporcione renda para sobreviver. (CARDOSO, 2012, p. 28).

Diante desse problema surge o fato de que o Programa não prevê um plano de urbanização, permitindo que os imóveis financiados sejam de qualquer tipo. Desse modo, muitos desses migrantes acabam optando por habitações localizadas em favelas, com aglomeração de pessoas em locais muito pequenos, fazendo crescer o problema social que as cidades grandes e médias enfrentam, e não resolvendo totalmente o problema do direito à moradia e habitação digna (CARDOSO, 2012).

A abordagem de aspectos relativos ao PMCMV gera controvérsias na sociedade, sendo que muitas críticas surgiram paralelamente à implementação do Programa, pois, segundo Raquel Rolnik e Kasuo Nakano (apud NASCIMENTO; TOSTES, 2011), “há uma confusão sobre o que seja política habitacional com política de geração de emprego na indústria da construção.” Na mesma linha de críticas, Pedro Fiori Arantes e Mariana Fix (apud NASCIMENTO; TOSTES, 2011) alertam “que o pacote habitacional e sua imensa operação de marketing retomam a ideologia da casa própria que foi estrategicamente difundida no Brasil durante o regime militar [...]”

Isso possibilita verificar que nem todos são favoráveis a esse tipo de programa, mesmo que ele tenha sido construído com o intuito de propiciar a inclusão social, viabilizando que cidadãos que jamais sonhavam com a casa própria pudessem ser beneficiados.

Pode-se afirmar, ainda, com relação ao espaço urbano utilizado nos empreendimentos para famílias de baixa renda, “que nas regras estabelecidas pela CEF para o PMCV não há qualquer diretriz específica em relação ao projeto do espaço público, o comum, tanto no que diz respeito ao uso coletivo, quanto ao dimensionamento [...]”

O fato provoca o enclausuramento das famílias, pois as zonas utilizadas para as construções do PMCMV não são condizentes com as regras estabelecidas pela arquitetura e convívio das pessoas. Nesse sentido, Zygmunt Bauman (2009, p. 24 apud NASCIMENTO; TOSTES, 2011, p. 24) ressalta que “a cidade é lugar visível da arquitetura monumental e de construções e áreas embelezadas, que não só veiculam os valores das classes dominantes, como também expulsam para periferia os cidadãos da última fila – os condenados a permanecer no lugar. [...]”

Certamente que o compartilhamento de espaços públicos faz com que os cidadãos convivam de uma forma harmônica e isso estimule uma convivência pacífica e digna, embora não seja isso que esteja ocorrendo. O que se observa com a construção de moradias na periferia, com espaços limitados das áreas comuns é que estas dificultam o lazer, a propagação da cultura, promovendo, muitas vezes, discórdias e intrigas entre os moradores, reproduzindo padrões perversos que sem infraestrutura necessária condicionam a qualidade do *habitat* urbano.

Além dos problemas de convivência entre os moradores que foram contemplados com as unidades habitacionais na área urbana, outro reflexo do PMCMV é com relação à falta de políticas relativas ao meio ambiente, principalmente com relação aos resíduos sólidos produzidos pelo grande número de beneficiários num mesmo conjunto habitacional.

Outro aspecto diz respeito à Lei nº 12.868/2013, que dispõe sobre o financiamento de bens de consumo duráveis a beneficiários do PMCMV, qual seja, a aquisição de móveis e eletrodomésticos, com apoio da Caixa Econômica Federal (CEF) que disponibiliza recursos para viabilizar as pessoas de baixa renda a possibilidade de estruturar suas moradias com padrão mínimo de sustentabilidade.

A aquisição de bens duráveis financiados pela CEF apresenta-se como solução viável e sustentável para o atendimento do direito à moradia, pois não adiante ter um programa de casa própria se o beneficiário não tem condições de mobiliá-la.

Parece uma solução adequada e simples, pois segundo a cartilha, “Você escolhe os produtos na loja, compra pelo preço à vista com direito a, no mínimo, 5% de desconto e depois vai pagando à CEF. Tudo isso com uma prestação bem baixinha!”. Na realidade, segundo especialistas econômicos, entre eles Adolfo Sachsida, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), e Mário Jorge Mendonça, existe a possibilidade de os custos dos segmentos aumentarem de forma desproporcional e o beneficiário do PMCMV e Minha Casa Melhor fiquem superendividados (SACHSIDA; MENDONÇA, 2012).

Conforme estudos realizados pelos autores supracitados, os reflexos desses programas podem ser positivos do ponto de vista social, tendo em vista a inclusão social. Alertam, contudo, que do ponto de vista econômico " existe bolha no mercado imobiliário brasileiro, pois quando o governo direciona e expande o crédito para determinado setor da economia, os custos de todo o segmento aumentam. Ao final, vai gerando mais crédito para cobrir o aumento dos custos "

Os reflexos decorrentes dessa situação poderão acarretar a inadimplência dos beneficiários, provocando um déficit para o Governo. Ademais, um dos reflexos negativos diz respeito ao número de casas para famílias na faixa de renda de até três salários mínimos, em que se concentram 90% do déficit habitacional. A própria CEF, inclusive, informa que da meta de 400 mil unidades, até hoje foram entregues apenas 3.588 casas (DOCA, 2014).

## CONCLUSÃO

Ao analisar aspectos referentes ao direito à moradia e inclusão social, constata-se que o direito à moradia e à habitação, consagrados e reconhecidos no texto constitucional, representam não só uma conquista da sociedade brasileira, mas, principalmente, o reconhecimento pelos governantes de que as políticas públicas e sociais são necessárias e indispensáveis para que ocorra a inclusão social daqueles que lutam pela sobrevivência e, muitas vezes, não conseguem ter o mínimo existencial para viver com dignidade.

Deste modo, é inquestionável e conclusivo que o direito à moradia não se consubstancia somente na construção de casas, mas compreende a qualidade de vida como um todo, estando intimamente ligado ao direito fundamental da dignidade da pessoa humana. Por conseguinte, o Programa “Minha Casa Minha Vida” constitui-se em uma forma de asseguramento desse direito.

Conclui-se que apesar dos problemas apresentados até então, de todos os programas habitacionais já desenvolvidos no Brasil, o Programa “Minha Casa Minha Vida”, idealizado pelo Governo Lula, pode ser considerado o mais viável, pois é o que tem apresentado maior eficácia prestacional e igualdade de resultados ao direito à moradia, utilizando a justiça distributiva e social para diminuir as desigualdades sociais e promover a inclusão social.

Diante do exposto é possível afirmar que, apesar dos problemas apresentados até então, de todos os programas habitacionais já desenvolvidos no Brasil, o Programa “Minha Casa Minha Vida” pode ser considerado o melhor, considerando que é o que tem apresentado maior eficácia prestacional ao direito à moradia. É o primeiro programa, portanto, a se preocupar com a função social da propriedade e com o direito à moradia

## Referências

BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BRASIL (Constituição, 1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. 32. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

\_\_\_\_\_. Lei n. 11.977/2009. Dispõe sobre o Programa “Minha Casa, Minha Vida” – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, entre outras disposições. Brasília, DOU de 08.07.2009.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 12.424/2011. Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa “Minha Casa, Minha Vida” - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, entre outras disposições. Brasília, DOU de 17.6.2011 e republicado em 20.6.2011.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 12.868/2013. Altera a Lei nº 12.793, de 2 de abril de 2013, para dispor sobre o financiamento de bens de consumo duráveis a beneficiários do Programa “Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV); entre outras disposições. Brasília, DOU de 16.10.2013.

CARDOSO, Leandro Vilela. O direito à moradia e o princípio da dignidade da pessoa humana. Rio de Janeiro: EMERJ, 2012.

CORDEIRO, Karina da Silva. Direitos fundamentais sociais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

DICIONÁRIO ON-LINE DE PORTUGUÊS. Conceito de moradia. Disponível em: <http://www.dicio.com.br>. Acesso em: 23 mar. 2014.

LEDUR, José Felipe. Direitos fundamentais sociais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

LEIVAS, Paulo Gilberto Cogo. Teoria dos direitos fundamentais sociais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

MENDONÇA, Mario Jorge; SACHSIDA, Adolfo. Quando estourar a bolha imobiliária vão dizer que ninguém avisou. Disponível em: <http://www.bolhaimobiliaria.com>. Publicado em 2012. Acesso em: 01 out. 2014.

MORAES, Alexandre de. Curso de direito constitucional. São Paulo: Atlas, 2011.

NASCIMENTO, Denise Morado; TOSTES, Simone Parrela. Programa “Minha Casa Minha Vida”: a (mesma) política habitacional no Brasil, 2011. Arquitectos, ano 12, v. 133, n. 3, jun. 2011. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br>. Acesso em: 01 out. 2014.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. Habitação de interesse social: política ou mercado no minha casa minha vida? Disponível em: <http://www.observatoriodasmetropoles.net>. Acesso em: 11 mar. 2014.

PNHR. Programa Nacional de Habitação Rural. 2011. Disponível em: [http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Cartilha\\_PNHR.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Cartilha_PNHR.pdf). Acesso em 12 out. 2014.

PORTAL DO GOVERNO. Minha Casa Minha Vida chega aos povos indígenas do país. 2014. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br>. Acesso em: 17 out. 2014.

ROLNIK, Raquel. O Programa “Minha Casa Minha Vida” está avançando, mas apresenta alguns problemas. Disponível em: <http://www.raquelrolnik.wordpress.com>. Publicado em: 17 jun. 2010. Acesso em: 02 maio 2014.

ROMAGNOLI, Alexandre J. O programa “Minha Casa, Minha Vida”: continuidades, inovações e retrocessos. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Centro de Educação e Ciências Humanas da Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, SP, 2012.

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. Direito à moradia e de habitação. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

#### **Sobre as autoras:**

*Jordana Laís Desordi* é Mestranda em Direitos Humanos na Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul - UNIJUI. Endereço eletrônico: [jor.lais@yahoo.com.br](mailto:jor.lais@yahoo.com.br).

*Bianca Strücker* é Graduanda do curso de Direito na Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – UNIJUI. Endereço eletrônico: [biancastrucker@hotmail.com](mailto:biancastrucker@hotmail.com).